

A vueltas con la investidura del Presidente del Gobierno y el artículo 99 de la Constitución Española

JESÚS MARÍA CORONA FERRERO

Letrado del Parlamento de Cantabria.

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria.

Resumen

El apartado tercero del artículo 1 CE dispone que «La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria». De esta afirmación constitucional se deriva que el Rey deba intervenir de manera relevante, y al amparo de lo dispuesto en los artículos 62.d y 99 CE, en la formulación de propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno. Para evitar esta situación, y tras el análisis de derecho comparado y autonómico, se formula propuesta mas acorde con el sistema parlamentario de gobierno, en el que el Rey se limita a intervenir estrictamente como Jefe del Estado.

Palabras clave: sistema parlamentario de gobierno, artículo 99.CE, Rey, propuesta de candidato, investidura Presidente del Gobierno.

Resum

L'apartat tercer de l'article 1 CE disposa que «la forma política de l'Estat espanyol és la monarquia parlamentària». D'aquesta afirmació constitucional es deriva que el rei haja d'intervenir de manera rellevant, i a l'empara del que disposen els articles 62.d i 99 CE, en la formulació de proposta de candidat a la presidència del govern. Per a evitar aquesta situació, i després de l'anàlisi de dret comparat i autonòmic, es formula una proposta més coincident amb el sistema parlamentari de govern, en el qual el rei es limita a intervenir estrictament com a cap de l'Estat.

Paraules clau: sistema parlamentari de govern, article 99 CE, Rei, proposta de candidat, investidura President del Govern.

Abstract

According to article 1, paragraph 3 of the Spanish Constitution «The political form of the Spanish State is that of a parliamentary monarchy». As a consequence of this statement, and under articles 62.d and 99 of the Spanish Constitution, the King plays an outstanding role in proposing the candidate for President of the Government. In order to avoid this situation, after reviewing both comparative and autonomic Law, a new proposal is made that suits better with the parliamentary government system, in which the King is limited to intervene strictly as head of state.

Key Words: Parliamentary system of government, Article 99 Spanish Constitution, King, Proposal of Candidate, Investiture of the President of the Government.

Sumario

- I. Introducción.
- II. La investidura parlamentaria en la Constitución Española de 1978.
- III. Algunas cuestiones derivadas de la redacción actual del artículo 99 CE que merecen una especial consideración.
 - 1. Las consultas regias y la propuesta de candidato.
 - 2. La consideración del tiempo y de los plazos en el procedimiento de investidura.
- IV. Vientos de reforma en el proceso de investidura.
- V. Y, para concluir, ensayo de borrador de borrador de propuesta.
- VI. Bibliografía.

I. Introducción

A nadie le debe extrañar que los Ponentes constitucionales, bien llamados «padres de la Constitución», pensaran desde el primer momento en la conveniencia de incluir en el Borrador inicial de Constitución un procedimiento de investidura parlamentaria del Presidente del Gobierno por el Congreso de los Diputados, acompañado, de un modo u otro, con la participación del Rey como Jefe del Estado.

Con esta medida propia del juego de pesos y contrapesos del parlamentarismo racionalizado se pretendía, sin duda, acreditar que el futuro Gobierno era merecedor de la confianza inicial del Parlamento, asegurándole al tiempo una relativa estabilidad, todo lo cual era compensado, por otra parte, con la reserva de instrumentos de retirada de confianza de que seguía disponiendo el Congreso de los Diputados.

Ni que decir tiene que este «sistema», que derivó en un llamado «bipartidismo imperfecto», funcionó aparentemente como un reloj en el largo e insólito período constitucional de mas de 35 años que comprende las diez primeras legislaturas del Congreso de los Diputados (1979-2015). Los datos que lo atestiguan no pueden ser mas relevantes : En todas las legislaturas se agotó «prácticamente» el tiempo del mandato parlamentario, y en todas ellas, el candidato propuesto fue siempre el líder de la fuerza política que contaba con mas escaños en el Congreso de los Diputados. Por otra parte, de los once procesos de investidura seguidos durante este periodo en sede parlamentaria, nueve merecieron la confianza del Congreso en primera votación por mayoría absoluta, y los dos restantes (1981 y 2008), pudieron superar el trámite de confianza en segunda votación con mayoría simple. Sin embargo, llegó un momento en el que un cúmulo de circunstancias como la profunda crisis económica, el cuestionamiento de la estructura territorial del Estado, el cambio de posición de los partidos nacionalistas, pero, sobre todo, la aparición de dos nuevas fuerzas políticas con implantación en todo territorio nacional –Podemos y Ciudadanos–, hicieron saltar por los aires la plácida situación

constitucional anterior, pasando, en contundente expresión, «del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad» (Blanco Valdés, 2017: 63).

En efecto, en el corto período de tiempo que va desde la celebración de elecciones generales el 20 de diciembre de 2015 hasta el momento en que se escriben estas páginas, septiembre de 2018, se han sucedido dos nuevas legislaturas, la XI y la XII, una nueva convocatoria electoral, mas de diez meses con un Gobierno en funciones, tres procesos de investidura, dos de ellos fallidos, y por último, la presentación de una moción de censura en junio de 2018 que, al prosperar, ha hecho que por primera vez en nuestra reciente historia constitucional se produzca un cambio en la Presidencia del Gobierno como consecuencia de esta iniciativa parlamentaria.

En definitiva, estamos en presencia de un nuevo escenario político que muestra las carencias, debilidades y limitaciones del procedimiento de investidura contemplado en el artículo 99 de la CE, y que nos obliga a reflexionar sobre todo ello.

II. La investidura parlamentaria en la Constitución Española de 1978

Es un secreto a voces que la investidura del Presidente del Gobierno que contempla el artículo 99 de la Constitución Española de 1978 es una de las grandes novedades de nuestra Norma fundamental. Cabe también señalar que este instrumento parlamentario, que viene de un corto recorrido puesto que aparece por primera vez en la Constitución austriaca de 1920, tiene en España un limitado antecedente en la regulación que contiene el artículo 75 de la Constitución de 1931 sobre el nombramiento del Presidente del Consejo de Ministros.

La investidura parlamentaria, medida estrella del parlamentarismo racionalizado, conlleva en todo caso el protagonismo del Parlamento al otorgar su confianza y determinar el nombramiento del Presidente o del Gobierno que se quiere formar, medida que, por otra parte, viene

a ser compensada con la atribución de la facultad de disolución que regularmente se efectúa en favor del Gobierno.

De cualquier modo, ni la investidura parlamentaria es requisito obligado en todos los sistemas parlamentarios de gobierno, ni, en el caso español, el procedimiento de investidura contemplado en el artículo 99 CE, es la única manera de investir al Presidente del Gobierno en España.

Para ser mas precisos, basta una simple mirada en Derecho comparado sobre el modelo que presentan diferentes Estados que adoptan el sistema parlamentario como forma de gobierno para descubrir las mas variadas alternativas: Monarquías parlamentarias, como Dinamarca, Holanda o Noruega, o República semipresidencialista, como Francia, en los que para formar Gobierno no se exige inicialmente ningún tipo de declaración previa de confianza por parte del Parlamento, entendiendo que esta existe en tanto no se manifieste lo contrario; Repúblicas como Italia y Portugal, en las que una vez efectuado el nombramiento por el Jefe del Estado, y la correspondiente toma de posesión por el Gobierno, este se ve obligado a presentarse ante el Parlamento en plazo de diez días para solicitar su confianza; Estados como España y la República Federal Alemana, en los que el Jefe del Estado está facultado para proponer candidato al Parlamento con el fin de que este le otorgue su confianza, y pueda ser nombrado Canciller o Presidente del Gobierno; y por último, Estados como Suecia, en los que todo el proceso de otorgamiento de confianza y nombramiento del Gobierno se produce íntegramente en el Parlamento, sin participación alguna del Jefe del Estado.

Centrando la cuestión en el recorrido parlamentario que tuvo el artículo 99 CE desde su redacción inicial en el primer Borrador como artículo 86, a su salida de las Cortes como artículo 99 camino del referéndum, podemos asegurar que aunque no fuera objeto de grandes y apasionados debates, experimentó cambios sustanciales desde su primer texto hasta su última redacción. En líneas generales, el primer Borrador de fecha 6 de octubre de 1977, presentaba la siguientes características

: Los Grupos parlamentarios podían presentar candidatos y, sin debate alguno, aquel que alcanzara la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados sería nombrado Presidente del Gobierno por el Rey; caso de no alcanzarse esta mayoría, se celebrarían tres nuevas votaciones en días consecutivos, resultando elegido el candidato que obtuviera la mayoría de los votos; el candidato así elegido debería formar gobierno y comparecer ante el Congreso para solicitar su confianza, y caso de obtenerla, sería finalmente nombrado Presidente del Gobierno por el Rey; si no fuera posible la elección por estos procedimientos, el Rey disolvería el Congreso de los Diputados y convocaría nuevas elecciones. En lo que toca a la redacción final del artículo 99 CE, el texto resultante de la misma, muy alejado de la primera redacción, es bien conocido: El Rey debe celebrar consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, pudiendo proponer después candidato con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados; el candidato ha de exponer el programa del gobierno que pretende formar y si obtiene la mayoría absoluta en primera votación, o mayoría simple en segunda votación, será nombrado Presidente del Gobierno por el Rey; caso de no alcanzarse estas mayorías, se tramitarán nuevas propuestas por el Rey; finalmente, si transcurren dos meses desde la primera votación de investidura sin que ningún candidato obtenga la confianza de la Cámara, el Rey disolverá las Cortes y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados.

Por otra parte, no nos debiera sorprender que, dado que España es un Estado fuertemente descentralizado en Comunidades Autónomas, casi todas ellas se han podido dotar de una normativa autonómica – Estatuto de Autonomía, Reglamento del Parlamento, Ley del Gobierno – si no fiel, casi coincidente con la normativa estatal. No obstante, conviene tomar en consideración la existencia de algunas normativas autonómicas, especialmente en las de Asturias, País Vasco, Navarra, Castilla la Mancha, Valencia, o Andalucía, que presentan variaciones sustanciales, algunas de gran interés en materias como propuesta de candidatos, forma de votación, o disolución del Parlamento, las

cuales, sin duda, pudieran ser tenidas en cuenta en futuras reformas constitucionales o estatutarias.

III. Algunas cuestiones derivadas de la redacción actual del artículo 99 CE que merecen una especial consideración

Sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que del relevante contenido constitucional del artículo 99 CE se deriva un número casi ilimitado de interrogantes, cuestiones y matices que dan buena cuenta de su importancia y complejidad. A todas luces, es evidente que en un trabajo limitado como este no cabe hacer un estudio pormenorizado del artículo 99 CE, razón por la cual conviene hacer exclusión expresa de algunos temas tan relevantes como pueden ser, entre otros, el valor y significado del refrendo por el Presidente del Congreso de los Diputados, discerniendo si supone un control puramente formal, o también de oportunidad política; o los supuestos constitucionales de aplicación del procedimiento contemplado en el artículo 99 CE, y las dudas que suscitan casos como la incapacidad del Presidente del Gobierno, o su acusación por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado; el compromiso y alcance jurídico que se deriva del programa político que sirve para obtener la confianza del Congreso de los Diputados; y cómo no, la previsión de disolución «automática» de ambas Cámaras y la consiguiente convocatoria electoral.

Alternativamente, en líneas posteriores van a merecer una consideración especial algunos temas troncales del artículo 99 CE como sin duda parecen las consultas regias, la propuesta de candidato, y la consideración del tiempo y de los plazos en el procedimiento de investidura.

1. Las consultas regias y la propuesta de candidato

Una de las diferencias más sustanciales entre el Borrador inicial de la Constitución de 1978 y el texto final del apartado primero del artículo

99 CE es la que consiste en sustituir la encomienda de propuesta de candidatos a la Presidencia del Gobierno por los grupos parlamentarios, por la necesaria celebración de consultas previas por el Rey con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, a los efectos de que este pueda proponer candidato con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados.

La primera advertencia que cabe hacer sobre las consultas regias es que estamos ante un obligado y riguroso procedimiento constitucional que tiene como finalidad proporcionar al Jefe del Estado la necesaria información que le permita proponer candidato a la Presidencia del Gobierno. Dentro de este procedimiento, al que la práctica ha ido ajustando en un estricto marco jurídico adquiere un papel principal el Presidente del Congreso de los Diputados. En este sentido, la experiencia de las diez primeras Legislaturas del Congreso de los Diputados no deja de señalar que en las once propuestas de candidatos efectuadas por el Rey ha habido una sola ronda de consultas, práctica que, por otra parte, ha venido a torcerse en las Legislaturas XI y XII como consecuencia de la inestabilidad política que las ha acompañado, habiendo sido precisas tres y dos rondas de consultas respectivamente.

Cuestión no menos relevante es si el preciso dictado constitucional, «consultas con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria», supone una relación de «mínimos, o por el contrario, entraña una «garantía constitucional « que delimita puntualmente su objeto excluyendo cualquier otro tipo de consulta por muy valiosa que pudiera parecer. La doctrina discrepa, aunque en un tema con tanta carga simbólica parece mas adecuado ceñirse a esta segunda opción limitadora de las consultas reales, forma de proceder que en la práctica ha sido siempre respetada por el Rey en todas las consultas que hasta ahora se han podido efectuar.

Momento fundamental de la fase de consultas es aquel en el que el Presidente del Congreso de los Diputados entra en contacto con todos los grupos políticos con representación parlamentaria al objeto de que estos designen a sus representantes para formalizar las consultas

con el Rey. Pero, ¿que sucedería si el Presidente del Congreso de los Diputados, deliberada o inconscientemente, no incluye en la lista que presenta al Rey a alguno de los representantes designados por los grupos políticos?. Es obvio que debe existir algún instrumento de defensa del derecho del grupo político afectado, y compartiendo el criterio manifestado por algún autor, podemos señalar que «resultaría aplicable el artículo 42 de la LOTC, ya que se cumplirían los requisitos previstos en dicho precepto para poder plantear un recurso de amparo» (Vintro Catells, 2007: 285).

Concluída la fase de consultas ordenada en el apartado primero del artículo 99 CE, y oídos los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, el Rey viene obligado a proponer candidato a la Presidencia del Gobierno. Aparentemente podríamos interpretar que, de manera absolutamente excepcional, este es un acto discrecional del Jefe del Estado, ya que la CE en ningún momento establece que las consultas realizadas y el resultado de las mismas tengan carácter vinculante. Nada mas lejos de la realidad. Del estricto marco jurídico en el que se asienta el procedimiento de investidura, de las consultas realizadas, y de la lectura integradora del artículo 99 CE en el que se precisan las mayorías necesarias para ser investido como Presidente del Gobierno, se pueden extraer las siguientes conclusiones : Primera conclusión, si el Rey aprecia la existencia de algún posible candidato que cuenta con la mayoría absoluta, o mayoría suficiente del Congreso de los Diputados, está obligado a proponerle como candidato a la Presidencia del Gobierno. Segunda conclusión, caso de no darse el supuesto contemplado en la primera conclusión, el Rey viene obligado a proponer inicialmente como candidato al que lo sea del grupo político que cuenta con mas escaños en el Congreso de los Diputados, y si este no obtuviera la investidura, el Rey viene nuevamente obligado a formular nuevas propuestas según el dictado expreso del artículo 99.4 CE, proponiendo «a los sucesivos candidatos de los grupos en orden decreciente según su número de escaños» (Astarloa Villena, 1997: 227).

Por otro lado, resulta completamente sorprendente el escaso y, seguramente, incorrecto grado de formalización con que se viene revistiendo el acto de propuesta formulada por el Rey de candidato a la Presidencia del Gobierno con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados. Acto de singular transcendencia que se sustenta en el mandato directo de tres preceptos constitucionales, los artículos 62.1, 64.1 y 99,1 de la CE, y que debiera requerir las mas estrictas garantías formales. Paradójicamente, el procedimiento que regularmente se viene siguiendo hasta el momento es el siguiente: Escrito de Comunicación de la Casa Real firmado por el Rey y dirigido al Presidente del Congreso de los Diputados, proponiendo candidato a la Presidencia del Gobierno; refrendo de dicho escrito y publicación del mismo en el Boletín Oficial de las Cortes; lectura del mismo en la sesión de investidura del Congreso de los Diputados. Difícilmente se puede entender que un acto de tanta relevancia constitucional no tenga, cuando menos, la forma de Real Decreto, y la correspondiente publicación en el Boletín Oficial del Estado.

En relación con lo anteriormente expuesto, y por el interés y por la excepcionalidad que presenta, podemos examinar como ejemplo el proceso de consultas y propuestas de candidatos habidos en el curso de la XI Legislatura. Las elecciones generales se celebraron el día 20 de diciembre de 2015, y la sesión constitutiva tuvo lugar en el Congreso de los Diputados el día 13 de enero de 2016. Con posterioridad se formalizaron tres rondas de consultas por el Rey con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, con el siguiente resultado.

La primera ronda de consultas tuvo lugar entre los días 18 a 22 de enero de 2016, y a su término, el Rey ofreció ser candidato a la Presidencia del Gobierno a D. Mariano Rajoy Brey, candidato del grupo político que contaba con mas escaños en el Congreso de los Diputados. El Sr. Rajoy «declinó» el ofrecimiento del Rey, y la formalización de este acto quedó limitada a la emisión de un Comunicado de la Casa Real que, sin firma de refrendo del Presidente del Congreso de los

Diputados, daba cuenta de lo sucedido anunciando la convocatoria de una nueva ronda de consultas. Por su parte, el Sr. Rajoy, en rueda de prensa de la misma fecha celebrada en el Palacio de la Moncloa, llegó a manifestar que mantenía su candidatura a la Presidencia del Gobierno, pero que todavía no tenía los apoyos suficientes para someterse a la investidura, y que no se iba a prestar a que empezaran a contar los plazos establecidos en la Constitución.

Mucho se han discutido y cuestionado las decisiones tanto del Rey, como del Presidente del Gobierno en funciones Sr. Rajoy. La del Jefe del Estado por no haber completado el procedimiento de propuesta de candidato con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados y la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. Y la del Sr. Rajoy porque siendo el candidato señalado por el Rey, y líder y candidato de la formación política que contaba con mas escaños en el Congreso de los Diputados, ha alterado el procedimiento regular de propuesta de candidato con la nada justificable excusa de no reunir en aquel momento los apoyos suficientes para su investidura. Existen numerosos precedentes que desmienten esta justificación, empezando por el propio Sr. Rajoy, que en la primera ronda de consultas de la XII Legislatura, fue propuesto como candidato aun admitiendo expresamente que no contaba con los apoyos suficientes para su investidura; el correspondiente al Sr. Sánchez Pérez-Castejon, que en la segunda ronda de consultas de la XI Legislatura, y siendo el líder y candidato de la segunda formación política con mas escaños en el Congreso de los Diputados, fue nombrado candidato aun a sabiendas de que no contaba en aquel momento con los apoyos suficientes; y por último, el del Sr. Aznar López, líder y candidato de la formación política que en aquel momento contaba con mas escaños en el Congreso de los Diputados, quien fue propuesto como candidato en la primera ronda de consultas de la VI legislatura, aun reconociendo expresamente que en aquel momento no contaba con los votos suficientes para su investidura.

Es evidente que el Rey está obligado a dar cumplimiento al deber constitucional de celebrar la ronda de consultas prevista en el artículo

99.1 CE, y a formalizar posteriormente su propuesta con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados, mas aún, si el candidato elegido es el líder y candidato de la fuerza política que cuenta con el mayor número de escaños en el Congreso de los Diputados, pero también lo es que «nadie puede ser obligado a ser candidato y a arrostrar una investidura en contra de su voluntad» (Hernández Bravo de la Laguna, 2016: 51). Todo esto nos lleva a pensar que la actuación del Jefe del Estado habría sido mas correcta si al término de la ronda de consultas, y con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados, hubiera formalizado la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno en favor del Sr. Rajoy, a quien, por supuesto, le asistía también el derecho de renuncia a la propuesta real.

La segunda ronda de consultas tuvo lugar pocos días después, del 27 de enero al 2 de febrero de 2016, y el candidato propuesto por el Rey a resulta de las mismas, con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados, y a pesar de reconocer que en aquel momento no contaba con los votos suficientes para su investidura, fué el Sr. Sánchez Pérez-Castejon, líder y candidato de la segunda fuerza política con mas escaños en el Congreso de los Diputados. Los debates y votaciones de investidura se celebraron los día 2 y 4 de marzo, y el Sr. Sánchez no recibió la confianza del Congreso de los Diputados en ninguna de las dos.

Paradójicamente, y antes de dar trámite a las sucesivas propuestas a que obliga el apartado cuarto del artículo 99 CE, la Casa Real emitía un comunicado el día 7 de marzo de 2016 en el que el Rey manifestaba «su decisión de no iniciar, por el momento, nuevas consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, de manera que las formaciones políticas puedan llevar a cabo las actuaciones que consideren convenientes a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución». Muy pocos días después, el día 12 de abril, el Rey recibió al Presidente del Congreso de los Diputados para anunciarle que celebraría una nueva ronda de consultas los días 25 y 26 de abril de 2016. Celebradas estas consultas, el rey recibió de nuevo al Presidente del Congreso de los Diputados

para comunicarle, tal como consta en el comunicado de 26 de abril de la Casa Real «que no existe un candidato que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados en su caso le otorgue su confianza», añadiendo «que no formula propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno».

Nuevamente, llaman la atención las decisiones tomadas en esta ocasión por el Jefe de Estado, y ello por las siguientes razones: Primero, no es comprensible que el Rey agote casi por completo el plazo señalado en el artículo 99.5 CE de dos meses desde la primera votación de investidura para la disolución de las Cámaras y convocatoria de nuevas elecciones, celebrando su tercera ronda de consultas los días 25 y 26 de abril, es decir, 52 días después de la primera votación de investidura, y a seis días del termino del plazo ante señalado. Segundo, no parece razonable aceptar el argumento de que «no existe un candidato que cuente con los apoyos necesarios», cuando, como se ha señalado anteriormente, existen reiterados precedentes de propuesta de candidatos que en el momento de la propuesta real no contaban con los apoyos necesarios para su investidura. Tercero, siguiendo el criterio antes expuesto por Astarloa Villena, y compartido por otros autores (De Esteban Alonso y López Guerra, 1982-1983: 181), el Rey debería haber propuesto como candidato, y con tiempo suficiente para buscar los apoyos que precisara, al líder y candidato de la tercera fuerza política que en aquel momento contaba con mas escaños en el Congreso de los Diputados.

2. La consideración del tiempo y de los plazos en el procedimiento de investidura

Con independencia de las muchas explicaciones que se puedan encontrar, algo no ha tenido que funcionar bien para que España, sin precedente alguno, haya dispuesto de un Gobierno en funciones durante mas de diez meses –los que van desde el 20 de diciembre de 2015 al 29 de octubre de 2016–, situación que, sin duda, tiene mucho

que ver tanto con la actuación de los agentes políticos, como con los tiempos señalados al efecto en la Constitución.

En efecto, nuestra Norma fundamental es sumamente parca cuando marca los tiempos del procedimiento de investidura y la intervención en los mismos por parte de los agentes políticos, y se limita a señalar que «de no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después» (99.4 CE), y que «si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso...» el Rey procederá a la disolución de ambas cámaras y convocará nuevas elecciones (99.5CE). En tiempos de facilidad política, cuando el sistema funcionaba de hecho como un «bipartidismo imperfecto», nunca ha habido nada que discutir ni que resaltar en la aplicación del procedimiento de investidura del artículo 99CE, pero cuando se ha alterado sustancialmente el mapa político, entonces han aparecido las dificultades en la aplicación de este procedimiento constitucional, con muchas preguntas que hacer, y muchas respuestas que dar. Veamos qué alternativas podemos encontrar para ello en el derecho comparado.

Si bien es cierto que hay Estados como Bélgica en el que su Constitución no establece ningún criterio ni establece límite alguno a su procedimiento de investidura, lo que ha llevado a una «tradición» de largos períodos de vacaciones gubernamentales –150 días en 1988, y 541 días en 2010/2011–, el modelo que podemos tomar como referencia, y al que se viene señalando como orientación inequívoca del artículo 99 CE, es el que establece el artículo 63 de la Ley Fundamental de Bonn. En el citado artículo, para el caso de que la Dieta federal, sin debate alguno, rechace la propuesta del Presidente federal por no alcanzar la mayoría absoluta, establece en sus apartados 3 y 4 un apretado, estricto, y detallado calendario para que la Dieta federal, mediante propuesta interna, proceda a la elección de Canciller por mayoría absoluta, o para que, alternativamente, el Presidente federal nombre Canciller al candidato que hubiere obtenido mas votos, o decida disolver la Dieta federal.

En el ámbito interno español, merece especial consideración la ejemplar regulación que contiene la Ley 6/84 del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, ley que se aprueba como desarrollo del artículo 32 del Estatuto de Autonomía para Asturias, y que en sus artículos 33 y 34 marca, con la precisión de un relojero, los trámites y los plazos (hasta 6) que han de conducir bien a la elección del Presidente del Principado, bien a la disolución de la Junta General.

En el procedimiento diseñado por el artículo 99 de la CE los tiempos aparecen confusos y dispersos, y se echan en falta algunos plazos ineludibles como debieran ser el plazo de inicio de la primera ronda de consultas y duración de la misma, el plazo de convocatoria del Pleno de investidura, o el plazo de segundas y ulteriores rondas de consultas y duración de las mismas. Veamos cómo ha podido discurrir en la práctica el procedimiento de investidura del artículo 99 CE en la legislatura actual (XII) del Congreso de los Diputados.

Las elecciones generales tuvieron lugar el día 26 de junio de 2016 y la sesión plenaria de constitución del Congreso de los Diputados se celebró el día 19 de julio. Algunos días después el Jefe del Estado celebró la primera ronda de consultas los días 26, 27 y 28 de julio, que concluyeron con la comunicación real y el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados de 28 de julio, proponiendo como candidato al Sr. Rajoy Brey, quien hizo manifestación expresa de que no contaba con los apoyos necesarios para su investidura. Tuvo que transcurrir entonces mas de un mes para que se convocase el día 1 de septiembre la sesión plenaria de investidura, investidura que fracasó en segunda votación celebrada el día 3 de septiembre ; La Casa Real emitió un nuevo Comunicado, de fecha 5 de septiembre por el que se daba cuenta de que el Rey había decidido no iniciar por el momento nuevas consultas con los partidos sobre la formación de Gobierno, instándoles a dialogar y concertar para evitar una nueva convocatoria electoral. Debieron pasar entonces cincuenta días para que el Rey celebrará una nueva ronda de consultas con los representantes designados por los

grupos políticos con representación parlamentaria, los días 24 y 25 de octubre, que concluyó con una nueva propuesta de fecha 25 de octubre por la que el Jefe del Estado volvía a proponer de nuevo al Sr. Rajoy como candidato a la Presidencia del Gobierno. Las sesiones de investidura se celebraron los días 27 y 29 de octubre y, finalmente, el Sr. Rajoy obtuvo la confianza de la Cámara, en segunda votación, el día 29 de octubre de 2016, a dos días del término de plazo constitucional establecido para la convocatoria de nuevas elecciones.

Sobre lo acontecido en el desarrollo de este último procedimiento de investidura cabe, de nuevo, hacer algunas consideraciones. En primer lugar, habida cuenta de que el Gobierno llevaba en funciones mas de medio año, resulta difícilmente justificable que tuvieran que transcurrir cuarenta y tres días desde la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados para que se celebrara la primera sesión de investidura el día 1 de septiembre. Y en segundo lugar, a mayor abundamiento y conociendo el estricto marco jurídico que acompaña al procedimiento constitucional de investidura al que el Rey debe acomodar su facultad de propuesta, no se concibe cómo y por qué se dejaron pasar cincuenta días para dar cumplimiento al categórico mandato constitucional de formular nuevas propuestas (99.4 CE), agotando hasta casi el límite el plazo de convocatoria de nuevas elecciones (99.5 CE).

IV. Vientos de reforma en el proceso de investidura

De todo cuanto venimos exponiendo se deriva la advertencia de que existen algunas dificultades, inconvenientes, y «goteras» en el procedimiento de investidura regulado en el artículo 99 CE, por lo que nada nos debe extrañar que vengan soplando airados vientos doctrinales y políticos que aboguen por su reforma, y dado que este año 2018 estamos conmemorando los 40 primeros años de una de las grandes constituciones españolas, se pueden ir adelantando algunos de los escenarios de mejora y reforma de este procedimiento constitucional.

El primero de estos escenarios supondría la reforma en profundidad no solamente del artículo 99 CE, sino también del artículo 62. d. CE, limitando con ello la intervención del Rey al estricto nombramiento, como «acto debido», del Presidente del Gobierno. A nadie se le escapa la enorme dificultad de seguir este camino ya que, por afectar al Título II, «De la Corona», procede activar el procedimiento de reforma «agravado» del artículo 168 CE, y en ese caso, la reforma que se pretende, debería formar parte de un gran y difícil acuerdo político sobre una reforma en profundidad de la Constitución.

El segundo escenario conllevaría también una importante reforma del artículo 99, mediante un importante ajuste de tiempos y plazos, y la mas estricta y posible limitación de la competencia real de propuesta de candidato. Con esta alternativa de reforma se pondría en marcha inexcusablemente el procedimiento de reforma menos «gravoso» contemplado en el artículo 167 CE, lo que también requeriría de un importante acuerdo político.

Finalmente, el tercer escenario que contemplamos conlleva un difícil y pequeño ajuste de las intervenciones y tiempos establecidos en el artículo 99 CE, que podría discurrir fácilmente mediante la reforma de los artículos 170, 171 y 172 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Vayamos por partes. Si tomamos como camino a seguir la reforma en profundidad del artículo 99 CE, podríamos establecer a priori unos criterios sobre la misma, determinando cuáles puedan ser las líneas de actuación.

En primer lugar, y como garantía y salvaguarda de la Corona en el juego político de un sistema parlamentario de gobierno, debieran encontrarse fórmulas que no impliquen al Rey en el delicadísimo proceso interno de selección de candidato, limitando en este caso su actuación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 62.d CE, a la mera propuesta formal de candidato a la Presidencia del Gobierno. En cierto modo, de atender esta medida se estaría volviendo a la redacción inicial del apartado primero del artículo 86 del Borrador

de Constitución, al tiempo que se estaría aceptando la enmienda presentada y reiteradamente mantenida en el proceso de elaboración constitucional por el diputado de la minoría catalana, Sr. Barrera i Costa, justificándola en los siguientes términos,»En realidad mi propósito es evitar lo que considero poderes excesivos por parte del Rey, poderes excesivos que yo creo que pueden perjudicar a la Monarquía mucho mas que favorecerla, porque significan que, si el Rey debe proponer el candidato a la Presidencia del Gobierno, se queda implicado en las luchas políticas».

En correspondencia con lo anteriormente expuesto, y tomando igualmente como referencia el apartado primero del artículo 86 del Borrador de Constitución, deberían ser los Grupos parlamentarios los autores de las propuestas iniciales de posibles candidatos para que fuera el Pleno, sin debate alguno, el que determinara cuál de ellos era el que tenía mas apoyos, a los efectos de que por el Rey se pudiera trasladar al Congreso de los Diputados propuesta formal de candidato a la Presidencia del Gobierno.

Ni que decir tiene que la estricta determinación de plazos y tiempos a los que deba ajustarse el procedimiento de investidura constituye no solamente una necesidad imperiosa, sino tambien la garantía de que todos y cada uno de los órganos constitucionales y de los agentes políticos cumplen adecuadamente su función,.

Por último, parece también oportuno que, respetando la cautela constitucional de «disolución automática» contenida en el artículo 99.5 CE, se considere no obstante la conveniencia de proceder a unas importantes modificaciones, determinando quiénes sean los órganos constitucionales afectados, así como el hecho y plazo para que opere la disolución.

Llegados a ese punto, y después de que hayamos podido comprobar las muchas dudas e interrogantes que suscita la actual redacción del artículo 99 CE, difícilmente puede extrañar y llamar la atención que el mismo haya sido objeto preferente de la doctrina. Como prueba de

ello conviene citar dos recientes trabajos que formulan diferentes alternativas de reforma del artículo 99 CE.

Un primer trabajo titulado, «El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional», publicado el año 2016, en el que se aboga expresamente por la posibilidad de que el Rey pueda constatar la imposibilidad de proponer a ningún candidato, de tal manera que, después de la reforma constitucional, «el Rey tendría un mes desde las elecciones generales para proponer un candidato o para comunicar al Presidente del Congreso su imposibilidad de hacerlo, y, después de su eventual propuesta, se abriría otro plazo de un mes para sustanciar el resto del procedimiento y tener ya investido al Presidente del Gobierno, o para disolver y convocar nuevas elecciones» (Hernández Bravo de la Laguna, 2016: 50).

Y un segundo trabajo, titulado «El bloqueo evitable de la formación de gobierno: una propuesta de reforma del procedimiento de investidura». Publicado en 2017, y en el que el autor se plantea la reforma del artículo 99 CE en tres aspectos concretos: establecer determinados plazos, «un plazo máximo de consultas previo a la propuesta de un candidato», y otro «para la convocatoria por el Presidente del Congreso del debate de investidura»; «repensar la función constitucional del Rey en el proceso de investidura»; y el cambio en el sistema de votación, de tal manera que en la segunda votación de investidura no sea posible votar no, «quedando investido por tanto el que mas votos afirmativos reciba» (Giménez Gluck, 2017: 318-321).

V. Y, para concluir, ensayo de borrador de borrador de propuesta

Partiendo de la base de que la incierta reforma del artículo 99 CE pudiera tramitarse según lo dispuesto en el artículo 167 CE, y a sabiendas de lo delicado del tema y de los problemas que plantea, en líneas posteriores se esboza un borrador de propuesta de reforma que de alguna manera responde al planteamiento general este breve

estudio, con la sólo pretensión de que pueda servir en algún momento como un mero documento de trabajo:

Art. 99 CE:

1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados y de la celebración de la sesión constitutiva del mismo, así como en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, los grupos parlamentarios podrán presentar candidatos en el plazo de diez días al objeto de que por el Pleno, sin debate alguno, se determine quién es el candidato que cuenta con mas apoyos, siendo trasladado este resultado por el Presidente del Congreso de los Diputados al Rey, a los efectos de que este proponga candidato a la Presidencia del Gobierno.
2. El Pleno de investidura se celebrará cinco días después, y el candidato propuesto conforme lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara.
3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación dos días después, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.
4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en plazo de siete días desde la celebración de la segunda votación de investidura, en la forma prevista en los apartados anteriores.
5. Si transcurrido el plazo de dos meses a contar desde la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados, o de acaecimiento de los supuestos constitucionales contemplados en el apartado primero, ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Cámara, el Rey disolverá el Congreso de los Diputados y convocará nuevas elecciones con el refrendo de su Presidente».

VI. Bibliografía

- Astarloa Villena, F.: «Artículo 62, apartados a y e : atribuciones del Rey», en Alzaga Villamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo V. Madrid, Edersa, 1983, p. 227.
- Blanco Valdés, R. L.: «El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta Ingobernabilidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 2017, p. 63.
- Barrera i Costa, H. *Cortes Generales, Constitución Española, Trabajos Parlamentarios*. Edición preparada por Fernando Sainz Moreno. Madrid, Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, pp. 188-189.
- De Esteban Alonso, J., López Guerra, L.: *El régimen constitucional español*, 2 vols. Barcelona, Labor, 1982-1983, p. 181.
- Hernández Bravo de la Laguna, J.: «El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional», *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, 67, 2016, p. 50.
- Hernández Bravo de la Laguna, J.: «La reforma del artículo 99 de la Constitución y el papel del Rey en la investidura», *El notario del siglo XXI: Revista del Colegio Notarial de Madrid*, 70, 2016, p. 33.
- Giménez Gluck, D.: «El bloqueo evitable de la formación del Gobierno: Una propuesta de reforma del procedimiento de investidura», *UNED. Revista de Derecho Político*, 99, mayo-agosto de 2017, pp. 318-321.
- Vintró Castells, J.: *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2007, p. 285.